

# CONTROVERSIAS QUE SUSCITAN LOS TRABAJOS PUBLICADOS RECIENTEMENTE SOBRE COMO CALCULAR LOS INGRESOS PUBLICOS EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS\*

FUAT M. ANDIC

SE puede definir como ingresos públicos o ingreso nacional el valor de todos los artículos y servicios dentro de un período de tiempo determinado, debidos al trabajo y/o al capital que sirvan para satisfacer directa o indirectamente necesidades humanas. Como todos estos artículos son comparativamente escasos tienen, por consiguiente, un valor económico; o sea, en otras palabras, que tienen un precio o un costo en términos monetarios en el mercado o se les puede adjudicar, por implicación, alguno. La evaluación de estos artículos o servicios no está exenta de dificultades ni siquiera en países de economía avanzada en donde las partidas de ingresos públicos están bien establecidas por la práctica, con arreglo a técnicas modernas y hasta cierto punto exactas, lo que presta a los cálculos un grado considerable de autenticidad. Basta mencionar aquí solamente algunos casos controversiales tales como la influencia que los impuestos indirectos tienen en el cambio de precios en el mercado, cómo distribuir los gastos gubernamentales, esto es, si se les debe considerar como definitivos o como gastos intermedios, o bien como transferencias; el valor que se adjudica a los productos que no tienen mercado; los problemas que suscitan los servicios que prestan las amas de casa, etc. Por supuesto que algunos de estos problemas entrañan decisiones teóricas, y de aquí que sean igualmente aplicables a países desarrollados o subdesarrollados; otros dependen de la facilidad de recursos estadísticos, lo que se multiplica y agiganta en los países de economía subdesarrollada, de limitados recursos técnicos y financieros para llevar a cabo el trabajo estadístico que requiere calcular los ingresos públicos, si bien se reconozca la uti-

\* Traducido por Aurelio Pego.

lidad de las estadísticas económicas aun cuando se trate de una estructura económico-social tan diferente de la que prevalece en los países occidentales.

Deseamos tratar a continuación, a la vista de lo publicado recientemente, algunos de los problemas conceptuales y estadísticos que surgen al examinar los ingresos públicos en la economía de los países subdesarrollados. Estos problemas son: definición de la producción, esto es, la importancia que tiene lo que se produce y no ha llegado al mercado (producción agrícola) y la producción inmateral (servicios del hogar que no se pagan o viviendas ocupadas por sus dueños); el significado que debe darse a la acumulación de capital; cómo deben tratarse los impuestos, especialmente los indirectos, tales como derechos de exportación; y el uso potencial que se ha de dar a los cálculos de ingresos públicos en estos lugares.

1. *Artículos y servicios sin mercado.* Dentro de cualquier economía nacional deben estimarse las actividades productivas, ya sean realizadas por uno mismo o por la familia o para intercambiar fuera. Si nos atenemos a esta definición podremos eliminar las anomalías, según indican A. R. Prest e I. G. Stewart, que pudieran suscitarse, como por ejemplo, "que un ermitaño decida traficar con el pueblo en lugar de vivir por sí mismo" o bien el caso de "las amas de casa que salen a trabajar".<sup>1</sup> Por muy lógico que sea el principio en que se basan estos casos, no es el corriente dentro de las economías de los países occidentales en los que el cálculo del ingreso nacional aunque incluiría el supuesto valor de la producción agrícola que se consume por los agricultores y el del valor de alquiler de las viviendas ocupadas por los dueños, excluiría, por ejemplo, los trabajos de las amas de casa y los que se efectuasen en el propio hogar, y la razón sería, primeramente, que la clase de trabajo que se realiza en la casa es diferente de la que se lleva a cabo para el intercambio fuera, y segundo, que las ocupaciones caseras tienen poca importancia en comparación con el total de la producción dentro de la economía del país.

En cuanto a la primera razón, puede que sea verdad aplicarla a una familia que viva dentro de un país de economía occidental, pero no sería lo mismo en una zona subdesarrollada como por ejemplo Nigeria donde el traficar y el subsistir apenas se distinguen.<sup>2</sup> En cuanto a la segunda razón, es infundado el asumir que la cantidad de trabajo que no se tuviera en cuenta es relativamente pequeña respecto

<sup>1</sup> A. R. Prest e I. G. Stewart, *The National Income of Nigeria 1950-51* (Londres: Her Majesty's Stationery Office, Colonial Research Studies No. 11, 1953), p. 8.

<sup>2</sup> A. R. Prest e I. G. Stewart, *op cit.*, p. 9.

a la producción total. Los comestibles y otros artículos producidos por el campesino para su propio consumo representaban, por ejemplo, el 26% del total de los ingresos de Irlanda por concepto agrícola en 1953 y el 18% del de Canadá en 1950.<sup>3</sup> Tampoco se puede aminorar la importancia de los servicios que prestan las amas de casa. A. R. Prest y I. G. Stewart calculan el mínimo del valor de los trabajos de las amas de casa en el Reino Unido en 1953 en mil millones de libras esterlinas<sup>4</sup> o sea aproximadamente el 9% de los ingresos públicos. Kuznet calcula el total de servicios domésticos no pagados en los Estados Unidos en 1939 en un 26.3%, y el cálculo hecho por el Instituto de Investigaciones Económicas de Suecia en 1930 en un 20.7% de los ingresos públicos de dichos países.<sup>5</sup>

Sin llegar a conclusiones lógicas (o quizás ilógicas) extremas como la sugerida por el profesor G. Gini<sup>6</sup> que hasta los servicios matrimoniales que prestan las esposas o los esposos podrían llevarse al campo de las relaciones interfamiliares, basándose en que dichos servicios podrían ser sustituidos, pagándolos a prostitutas o "prostitutos", el problema subsiste de si los servicios caseros deben ser incluidos en los cálculos de los ingresos públicos de los países subdesarrollados. Prest y Stewart son partidarios de que se incluyan, argumentando que dentro de las familias se realiza una gran cantidad de trabajo como en el caso de la agricultura para la subsistencia, recogida de material de los montes, los trajes hechos en casa, etc., y por tanto las limitaciones deben circunscribirse a los "individuos" más bien que a las "familias", de modo que se puedan excluir los servicios que los individuos se prestan a sí mismos, pero se incluyen los que prestan a otros miembros de la familia, aduciéndose que tiene un carácter comercial la relación que existe entre diferentes miembros de la familia.<sup>7</sup>

Si observamos que esta relación de carácter comercial entre los miembros de la familia no existe entre los familiares de los países subdesarrollados, nos agradaría mencionar a V. K. R. V. Rao quien aduce que bajo el punto de vista de las comparaciones internacionales el omitir estas familias en los cálculos de los ingresos nacionales de los países subdesarrollados, no tiene importancia, puesto que no conduciría a una subestimación de sus ingresos si se comparan con los ingresos públicos de la economía de países progresivos. Las cifras citadas

<sup>3</sup> Central Statistics Office, *Irish Statistical Survey 1953* (Dublin: 1954), p. 50-57; Dominion Bureau of Statistics, *Handbook of Agricultural Statistics* (Ottawa: 1952), p. 46 a 77.

<sup>4</sup> A. R. Prest e I. G. Stewart, *op cit.*, p. 9.

<sup>5</sup> Véase P. Studenski, *The Income of Nations* (New York: 1958), p. 117.

<sup>6</sup> C. Gini, "Descripción y empleo de los presupuestos de ingresos nacionales", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 5 (abril, 1948), p. 271 y sig.

<sup>7</sup> A. R. Prest e I. G. Stewart, *op cit.*, p. 10.

parecen señalar lo contrario de la impresión de que los servicios inter-familiares tienen hasta cierto punto más importancia en los países subdesarrollados que en los avanzados. Lo principal es que tienen importancia en ambos casos. La diferencia mayor está, sin embargo, en la forma más bien que en la cantidad de servicios, o sea, los medios de que se valen las amas de casa, que difieren grandemente en un caso o en otro.<sup>8</sup> También se puede argüir que las labores de las amas de casa occidentales sólo difieren en la clase de trabajo más que en su calidad. Algunas labores como la de ayudar en la recolección de productos, o en las conservas, o en su transporte al mercado, no se dan en los hogares occidentales; han sido substituidos por otras como las de decorar la casa, hacer arreglos, realizar el lavado, conducir el automóvil o confeccionar prendas. Como quiera que sea, parece un poco exagerado el estimar a las esposas como unidades económicas por separado, dedicadas a vender servicios *a la familia*, distinguiéndolo de los servicios que presten las que ayudan a la recolección o la transportación de productos *para* la familia.<sup>9</sup>

Los argumentos expuestos claramente indican que los servicios caseros constituyen un problema conceptual insoluble en el cálculo de los ingresos públicos de las zonas subdesarrolladas. Constituye asimismo un problema estadístico, en otras palabras, una vez se decide que hay que incluirlo, ya que el problema de evaluación que se le presenta al que hace los cálculos no es menos difícil. Puede que sea esta una de las mejores razones para dejarlo fuera por completo. La solución que se le dio en uno de los cálculos más recientes fue la de tomar como base para la evaluación las dotes a las novias.

"Las dotes a las novias vienen a ser, en efecto, una especie de pago por los servicios de las esposas en términos generales (o más bien económicos) y el reclamar la dote cuando las esposas abandonan el hogar es bastante frecuente en la vida de Nigeria; y se han dado casos de esposas que han demandado a sus maridos por débitos, puesto que lo que ellas ganan en el comercio no lo pueden tocar los maridos; los comestibles procedentes de cultivos de mujeres para el uso general de la familia, se dan como préstamo y si se quieren golosinas como dulces, hay que pagarlas en efectivo; las mujeres casi siempre viven y comen en sus chozas, alejadas de los varones".<sup>10</sup>

<sup>8</sup> V. K. R. V. Rao, "Algunas reflexiones comparativas sobre el Ingreso Nacional real de los países industrializados y los subdesarrollados", en *Income and Wealth Series*, Vol. III, International Association for Research in Income and Wealth (Cambridge, 1953), p. 178-210.

<sup>9</sup> A. T. Peacock y D. G. M. Dosser, *The National Income of Tanganyika, 1952-54*, (Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1958), p. 15.

<sup>10</sup> A. R. Prest e I. G. Stewart, *op. cit.*, p. 10.

Hay que agregar que tal procedimiento se aplica únicamente en aquellos países en que hay dotes y las costumbres de familia son similares a las de Nigeria.

Otro aspecto de las partidas que no tienen mercado es el de si los comestibles y otros artículos producidos y consumidos por la familia deben incorporarse al acervo de los ingresos públicos. Muchos de los cálculos contemporáneos así lo hacen a fin de poder obtener datos comparativos de ingresos de países agrícolas e ingresos de países que no lo son y por aquello de que el excluir los productos de consumo casero conduciría a una disminución en los ingresos de los campesinos, puesto que éstos se asume hayan vendido toda su producción y luego hayan comprado la cantidad que necesitaran para su propio consumo. Sin embargo, no hay unanimidad de criterio en el asunto. El profesor S. H. Frankel, por ejemplo, toma el valor de un artículo dentro de la organización social de una comunidad y argumenta que "el tratar de adjudicar un valor a artículos y servicios en una comunidad económicamente subdesarrollada, basándose en los supuestos valores del mercado de comunidades más adelantadas a fin de establecer comparaciones artificiales de ingresos entre los dos es un procedimiento muy debatible", porque, dice él, "es lógicamente falaz tratar de evaluar las actividades económicas de diferentes sociedades con propósitos comparativos con sólo evaluar el producto final, resultado de dichas actividades. Hacerlo así es olvidar que el valor de un producto es solamente una parte, y posiblemente muy insignificante, de las actividades que para producirlo representa".<sup>11</sup>

La argumentación del profesor Frankel parece que sólo estima los cálculos de los ingresos públicos por razones de comparación entre el bienestar público y el desenvolvimiento económico. Concedemos que el utilizar los cálculos de los ingresos públicos sólo por razones del bienestar público es muy discutible. Sin embargo, se pueden establecer comparaciones no en términos de "satisfacción" o "mejoramiento" o "empeoro", sino en términos de artículos que se consumen, teniendo en cuenta objetivamente la situación económica de los individuos y las familias en diferentes países.<sup>12</sup> Y como, además, señala A. R. Prest, si uno fuera a argüir que el único propósito de una suma total es servir de guía al desarrollo económico, entonces acaso tenga sentido el razonamiento económico del profesor Frankel, ya que se estima que

<sup>11</sup> S. H. Frankel, Conceptos del ingreso y bienestar público en sociedades avanzadas y subdesarrolladas, haciendo referencia especial a la intercomparabilidad de los cálculos de ingresos nacionales, en *Income and Wealth Series*, Vol. III, International Association for Research in Income and Wealth (Cambridge: 1953), p. 166.

<sup>12</sup> Véase F. Benhan, "Ingresos y producción en países subdesarrollados", International Association for Research in Income and Wealth, *op. cit.*, Vol. III, p. 170-173.

el progreso está íntimamente relacionado con las dimensiones del sector que representa el dinero efectivo. Más, una vez que uno se apercibe que los cálculos sobre los ingresos públicos tienen muchos otros propósitos (como por ejemplo el mostrarnos la capacidad productiva dentro de una economía o comparaciones de orden internacional sobre la relatividad de la pobreza), el razonamiento en favor de la subsistencia exclusivamente, sencillamente se disipa.<sup>13</sup>

Se ha sugerido que se desista de la partida pertinente a la subsistencia, ya que los artículos que a la misma se refieren no entran dentro de la economía del mercado y por lo tanto carecen de precio; en otras palabras, desde el momento que apreciamos el total dentro de la economía, por los precios, lo que se utiliza como subsistencia, mejor será no contarlo. Quizá semejante medida sería aceptable desde el punto de vista de la comodidad, puesto que aliviaría en gran parte la labor de los que se dedican a calcular los ingresos públicos. Sin embargo, una vez que se acepta este principio, el volumen de ingresos del país se encogería como esas prendas que se quedan pequeñas al lavarlas, y entonces, basándose en el mismo principio, los que se dedican a hacer los cálculos, tendrían que dejar fuera otras actividades dentro de la economía del país tales como las del gobierno, las educativas, las de la defensa y otras, puesto que no están sujetas a valuaciones del mercado. Agreguemos que el incluir las partidas de subsistencia como quiera que puedan ser calculadas, contribuiría a evitar deformaciones en las comparaciones intertemporales, puesto que de ser excluidas hoy de los ingresos públicos, dicha partida parecería crecer más rápidamente con el tiempo sencillamente porque sería reemplazada por mayor cantidad de transacciones de dinero durante el curso del desarrollo económico. Lo que es más, un total que excluyese las partidas de subsistencia, perdería su valor como índice del total de todas las actividades económicas.<sup>14</sup>

Una vez que se decide incluir la cifra de subsistencia en las partidas de los ingresos públicos, los que lo calculan se encuentran con el difícil problema de la evaluación. Hay dos procedimientos principales de efectuarla: bien al precio en el campo, esto es, evaluar la producción al costo en el campo, que es el procedimiento seguido por los países occidentales, en donde los productos consumidos por la familia del

<sup>13</sup> A. R. Prest, *The Investigation of National Income in British Tropical Dependencies* (University of London: Institute of Commonwealth Studies, Commonwealth Papers, No. IV, 1957), p. 19.

<sup>14</sup> Véase A. P. Thorne, "Size and Structure of the Economy of Jamaica", *Social and Economic Studies*, Vol. IV, No. 4, Suplemento (diciembre, 1955), p. 65, y P. Deane, *Colonial Social Accounting*, National Institute of Economic and Social Research, Economic and Social Studies XI (Cambridge: 1953), p. 15.

agricultor se valoran a la par de las cantidades que de dichos productos se venden, aunque sean usados para simiente o para forraje, agregándose en el inventario a base de los precios que se pagan al agricultor por esos mismos artículos.<sup>15</sup>

La práctica de los precios del campo puede que esté justificada en el caso de los países occidentales que disponen de una economía de cambio muy especializada en que el valor de la producción neta, el de la transportación y la distribución está incluido en los cálculos de los ingresos públicos. Este es el método que también propugna V. K. R. V. Rao para las economías de los países subdesarrollados, basándose en que no conduce, por lo menos desde un punto de vista comparativo, a una depreciación de la producción agrícola dedicada a la subsistencia en términos de bienestar económico; puesto que el consumidor que adquiere sus comestibles en el mercado tiene un ingreso como consumidor mayor que el del agricultor y tiene más donde elegir, además de otras conveniencias, aunque no consuma mayores cantidades. La diferencia entre el precio de venta de los productores y el precio al detalle es el precio del servicio económico, y Rao dice que el agricultor no se beneficia de este servicio ni lo realiza.<sup>16</sup>

Ha sido muy criticado el que se emplee este procedimiento en los países sin desarrollar. El razonamiento pudiera resumirse como sigue:—Primeramente si el problema de la evaluación de la producción destinada a la subsistencia se la estima bajo el punto de vista del costo, parece razonable que se tomen los precios del campo como base para valorarlos. Sin embargo, si uno toma como base el costo según la oportunidad y se asume que el mejor uso que se puede hacer de los factores de la producción destinados a subsistencia es la venta de los productos en el mercado, uno tiene que tomar igualmente en consideración que el agricultor subsistente desempeña ciertas funciones de transporte y distribución aparte del cultivo. De aquí que hacer la valoración sobre la base del precio de los productos en el campo llevaría una desvalorización de los productos destinados a subsistencia. En segundo lugar el aceptar el precio del campo de los productos como base para valorar la producción destinada a la subsistencia, puede conducir a un valor negativo de la producción total, especialmente en los casos en que la transportación por unidad al mercado más cercano, pero remoto, excede el precio marcado. En tercer lugar, valorar la producción dedicada a la subsistencia a menos del precio al detalle—los precios en el campo

<sup>15</sup> Véase U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business* (Wash.: 1951), p. 77 y Central Statistical Office, National Income Statistics, *Sources and Methods* (Londres: 1956), p. 94.

<sup>16</sup> Véase V. K. R. V. Rao, *op. cit.*, p. 202.

no incluyen costo de transportación y distribución— da lugar desde el punto de vista de la utilidad derivada del consumo, a que se estime que las necesidades de subsistencia de los agricultores resulte más baja que la de los compradores de comestibles en el mercado. Y, por último, desde un punto de vista meramente técnico, es muy difícil y puede que imposible, en muchos casos, averiguar qué proporción de la producción total ha tenido mercado.<sup>17</sup>

El importe del alquiler de las viviendas ocupadas por sus dueños constituye un tercer problema en la asignación de un valor a un producto que no está en el mercado. Aunque hoy se acepta, en general, al menos en los países desarrollados, incluir el valor que por renta o alquiler correspondería a las viviendas ocupadas por sus dueños, no se venía haciendo antes. Solamente desde 1944 los representantes de las agencias presupuestales de Estados Unidos, el Reino Unido y el Canadá fue que decidieron incluir el posible alquiler de viviendas habitadas por sus dueños, estableciendo así una norma. Pero esto de incluir en los cálculos el alquiler de las casas ocupadas por sus propietarios, no ayudaría mucho a los que hacen cálculos y tienen que entenderse con este mismo problema en los países subdesarrollados; porque en primer lugar, especialmente cuando se aplica a viviendas rurales en dichos países, la venta o alquiler a tanto por habitación puede que constituya una excepción, y segundo que, teniendo en cuenta sus alrededores, una casa se puede considerar como bienes durables más bien que como capital. Según los países así hay diferentes métodos de hacer los cálculos; por ejemplo, en India el alquiler neto se calcula aplicándole una utilidad de un 6% sobre el valor calculado a la casa rural, deduciendo el gasto anual de mantenimiento y reparaciones.<sup>18</sup> En Puerto Rico se llega al cálculo, en el caso de viviendas rurales ocupadas por sus dueños, de su valor en bruto multiplicando un promedio men-

<sup>17</sup> Para una larga disquisición sobre este asunto véase a A. T. Peacock y D. G. M. Dosser, *op. cit.*, p. 18 y sig., y a A. R. Prest e I. G. Stewart, *op. cit.*, p. 12 y sig. A fin de salvar dicha dificultad técnica sugiere una modificación V. M. Dandekar en la crítica al informe de R. Stone, *Mesure du Revenu National et Etablissement d'une Comptabilité Nationale*, Naciones Unidas (Génova: 1947), p. 23 y sig. manteniendo que, si por un lado el establecer partidas de carácter social son esencialmente como un modelo para una economía avanzada, de otro lado las partidas de subsistencia y familiares que forman una entidad única y natural, están entrelazadas con las actividades de productores y consumidores. De aquí que proponga una nueva partida para familias a fin de adaptar estas partidas a las zonas subdesarrolladas. Véase V. M. Dandekar, *Measurement of National Income and Construction of Social Accounts for a Industrially Backward Economy*, *Accounting Research*, Vol. II, No. 1 (1951), especialmente las p. 400-401. A. P. Thorne hace un sector separado de la familia para su cálculo en Jamaica y en el cual incluye instituciones privadas sin utilidad que muestran a la vez actividades productivas y de consumo. Véase A. P. Thorne, *op. cit.*, p. 45.

<sup>18</sup> Véase V. K. R. V. Rao, *op. cit.*, p. 102.

sual de alquiler por el número de habitaciones.<sup>19</sup> Procedimiento semejante se sigue en Jamaica.<sup>20</sup> Sin embargo, en algunos países tropicales algunos tipos de casas (adobe o de palmas, por ejemplo) se consideran bienes durables, porque suelen durar poco tiempo y son más parecidos a los artículos de consumo de varia durabilidad. Esto fue lo que hicieron al calcular los ingresos públicos en Nigeria, Prest y Stewart.

2. *Definición y acumulación de capital.* Uno de los aspectos de la formulación del ingreso nacional en las zonas subdesarrolladas, en contraste con la economía de los países subdesarrollados, es la definición de lo que se entiende por acumulación de capital.<sup>21</sup> Se ha sugerido romper con el concepto que se ha usado y se viene usando en cálculos para determinar los ingresos del país y que sea reemplazado por otro más amplio que se ajuste a las diferentes etapas del desarrollo económico y las particularidades de cada país, a fin de incluir ciertas partidas a las que se considera generalmente como artículos duraderos de consumo y como tal son tratadas.<sup>22</sup> Una nueva definición del concepto del capital en formación se ha manifestado en los cálculos del ingreso nacional de algunos países subdesarrollados. A. R. Prest e I. G. Stewart, para citar sólo un caso, hacen figurar los automóviles, las bicicletas, las máquinas de coser como capital activo, ya que "se utilizan más para propósitos comerciales que personales. Las bicicletas, por ejemplo, se usan para llevar pasajeros —a precios ya establecidos— y para transportar los tradicionales 24 galones de aceite de palma". En cambio, basándose en su corta duración y la poca importancia que pudiera tener su posible rendimiento, los bohíos o chozas se excluyen de aquel concepto.<sup>23</sup> Este mismo procedimiento puede extenderse a otros campos. Por ejemplo, los gastos en que se incurre para iniciar el cultivo en territorios vírgenes, ¿deben ser considerados como gastos del capital? Las becas y donaciones asimismo, pudieran entrar dentro de esta clasificación. El enviar estudiantes a países extranjeros para que continúen sus estudios y su entrenamiento constituye un desangre eco-

<sup>19</sup> Puerto Rico Planning Board, *Net Income and Gross Product of Puerto Rico, 1940 y 1947* — 55 (San Juan), p. 87.

<sup>20</sup> A. P. Thorne, *op. cit.*, p. 29-31.

<sup>21</sup> Este concepto no está libre de dificultades ni aun en los países desarrollados, especialmente en lo que toca a la distinción de los gastos del estado de lo que es corriente y lo que es capital. El criterio que se sigue es el de si estas partidas del activo en cuestión constituyen un servicio por un período largo de tiempo y si son o no un ingreso. Entre las partidas del activo concernientes al gobierno que rinden servicio por un período largo de tiempo, hay muchas que no constituyen un ingreso. Si, por otra parte, ganar o constituir un ingreso significa contribuir a la productividad de la economía en globo, entonces no debe hacerse distinción alguna entre gastos corrientes o capitales.

<sup>22</sup> Véase el "Rapport General du Congrès de l'Institut International de Finances Publiques", *Public Finance*, Vol. X, Nos. 3 y 4 (1955), p. 279 y sig.

<sup>23</sup> A. R. Prest e I. G. Stewart, *op. cit.*, p. 17.

nómico de las escasas reservas de divisas extranjeras de los países subdesarrollados y aún más, sugiere la cuestión de escoger entre esto y el importar artículos esenciales del extranjero. Uno puede ir todavía más lejos, hasta donde ha llegado B. Ducros e incluir en este grupo artículos de subsistencia por aquello de que estando el consumo al nivel de la subsistencia mínima, cualquier alza en dicho nivel aumentaría apreciablemente la productividad del trabajo.<sup>24</sup>

Estos son algunos de los problemas conceptuales que surgen al definir la acumulación de capital y que agravan las dificultades estadísticas debido a la imposibilidad, en la práctica, de distinguir los elementos de consumo de los del capital y saber con exactitud cuáles son los artículos que hay que incluir y cuáles son los que hay que excluir.

3. *La cuestión de los impuestos.* Los impuestos en la formulación de los ingresos públicos se dividen en dos clases: impuestos directos (sobre los individuos o los negocios, tales como la contribución personal sobre ingresos y las de las compañías) y en impuestos indirectos (sobre gastos tales como impuestos de venta, de compra, derechos de importación y exportación). Los primeros no están relacionados con el nivel de ventas mientras que los últimos lo están. "Los impuestos directos están considerados como una especie de transferencia al gobierno, satisfechos por ingresos de individuos y empresas de negocios. Los impuestos indirectos están anotados en los libros de las empresas"<sup>25</sup> y los mismos se supone que aumenten los precios y reduzcan la producción. El procedimiento general que se sigue en las partidas de ingresos públicos es el de incluir los impuestos directos en el total del ingreso nacional como un factor de costo y excluir del total los impuestos indirectos; esto último se agrega al ingreso nacional como factor de costo para obtener dicho ingreso nacional a precios del mercado, asumiendo que los impuestos directos no se alteran para subir los precios del mercado mientras que los indirectos sí suben los precios del mercado por la cantidad total de los mismos. No entra en nuestro propósito el exponer la teoría completa de este problema, y será suficiente mencionar que Colin Clark, por ejemplo, ha sugerido que todos los impuestos sean incluidos, basándose en que aumentan el valor en el mercado de todos los artículos y servicios como ocurre con los monopolios. Téngase también en cuenta que los impuestos indirectos tienen un carácter arbitrario y desigual. Aparte de lo discutible que pueda

<sup>24</sup> B. Ducros, "Les Problèmes de la Comptabilité Nationale dans les Pays Sous-développés," *Revue Economique*, No. 5 (1954), p. 742 y sig.

<sup>25</sup> H. C. Edey y A. T. Peacock, *National Income and Social Accounting* (Londres: 1954), p. 54.

ser el que los precios del mercado aumenten en el total de los impuestos indirectos, la tesis de que los impuestos directos no son cambiables es igualmente motivo de duda. El profesor R. A. Musgrave, por ejemplo, presenta varios casos en que el impuesto o contribución sobre el ingreso neto en los negocios puede dar lugar a reajustes en el precio y en la producción.<sup>26</sup> Esto sin perjuicio de que el procedimiento corriente pueda mantenerse o se desvirtúe según la significación que uno le dé al concepto de ingresos públicos o ingreso nacional. El profesor J. R. Hicks en un artículo titulado "Valuación del ingreso social" y publicado en la revista *Económica* en mayo de 1940, explica que si se le fuera a dar al concepto de ingreso nacional la idea de bienestar público, todos los artículos y servicios debieran valuarse a los precios del mercado; y de darle una idea de productividad, sería lo natural valuar los artículos y servicios a un costo por factor. J. L. Nicholson apunta la diferencia entre los impuestos indirectos gravados después o antes de la etapa final de la producción y basándose en ello argumenta que lo primero es significativo para los efectos del bienestar público, pero para los efectos de productividad nos interesaría más un total que excluya estos impuestos, pero que incluya los gravados antes de la etapa final.<sup>27</sup> Por último, el profesor R. A. Musgrave pregunta si el concepto de ingresos públicos calculados a un costo por factor tiene alguna ventaja; donde quiera que el ingreso nacional se toma como una medida de desenvolvimiento económico, se deben incluir toda clase de impuestos, mudables o no, ya que lo que a nosotros concierne son los cambios en la verdadera producción y el valor sin inflación de la producción neta nacional, o sea el ingreso a los precios del mercado que no variarán cualquiera que sea el nivel de precio en los cambios que resulten de haberse adoptado un impuesto indirecto; cuando el ingreso nacional se toma como una indicación de la productividad el adjudicar a varios factores de producción parte del total de la misma, puede hacerse a base de un ingreso nacional calculado al costo por factor o a los precios del mercado, ya que el adjudicarlo así refleja ajustes en la producción y cambios relativos en los precios de los factores como consecuencia de la imposición del impuesto; cuando el ingreso nacional se toma como una medida del relativo bienestar de los individuos que tienen ingresos debidos a diferentes tipos de factores, todos los impuestos deben excluirse, sean mudables o no, puesto que en este caso hay que tener en consideración los ingresos disponibles. De aquí

<sup>26</sup> R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York: 1959), p. 276-287.

<sup>27</sup> J. L. Nicholson, "National Income at Factor Cost or Market Prices", *Economic Journal* (Junio: 1955), p. 216-224.

su conclusión de que "el ingreso basado en los precios del mercado es lo propio haya o no habido mudabilidad".<sup>28</sup>

Esto es lo que tenemos que decir sobre este asunto, motivo de controversia, sobre el que se han escrito innumerables libros y artículos. Principalmente estamos interesados aquí en que, dados los conceptos convencionales respecto a los ingresos públicos según el costo por factor y los precios del mercado, sepamos cómo debemos considerar un impuesto indirecto determinado en países subdesarrollados, como el de los derechos de exportación.

Los derechos de exportación no aumentan los precios del país ni los gastos del país y por consiguiente no deben considerarse junto a los impuestos indirectos, que los aumentan. Varios autores<sup>29</sup> tratan el tema bajo diferentes aspectos. Algunos como Peacock y Dosser, en el caso de Tanganyka, estiman los derechos de exportación como impuestos directos, puesto que debido a la competencia en el mercado mundial de productos de exportación de Tanganyka, la exacción de derechos de exportación no aumentaría los precios en el mercado mundial; los derechos de exportación vendrían a ser equivalentes a un impuesto sobre las ganancias de los exportadores. Otros, como Prest y Stewart, estiman dichos derechos como regalías del gobierno. De una manera o de otra el total de la producción nacional permanecería igual, excepto que si los derechos de exportación se consideran regalías del gobierno, decaería la producción industrial contributiva, para ser equilibrada por un aumento en la producción gubernamental; si se les considera simplemente como impuestos directos, la producción de la industria contributiva permanecería igual.

Bajo el punto de vista de mostrar en gráficas los ingresos públicos Sherwood aconseja que los derechos de exportación sean considerados como impuestos directos, pero que se registren como una partida separada, pues de lo contrario el cuadro de factores relativos de la producción sería engañoso. No pueden ser considerados como transferencias de capital del extranjero, ya que, debido a la competencia, no es el importador sino el productor el que los paga.<sup>30</sup> Los derechos de exportación deben exponerse como una partida separada dentro del ingreso nacional y a costo de factor y separadamente para cada sector dentro de

<sup>28</sup> R. A. Musgrave, *op. cit.*, p. 196-199.

<sup>29</sup> Véase a A. T. Peacock y D. G. M. Dosser, *op. cit.*, p. 16-17; A. R. Prest. e I. G. Stewart, *op. cit.*, p. 19-20; P. W. Sherwood, "Export Duties and the National Income Accounts", *Economic Journal* (Marzo, 1956), p. 73 y sig. y L'Institut International de Finances Publiques, *op. cit.*, Chapter III.

<sup>30</sup> Si el país de exportación goza de una situación monopolística en el mercado mundial, los derechos de exportación en este caso aumentarían los precios en el mercado mundial y al explotar al importador, vendrían a ser más bien como transferencias de ingreso procedentes del extranjero.

la producción neta nacional como costo de factor, a fin de tener una idea clara de la importancia relativa de los diferentes sectores. Lo mejor de su idea es que en la mayoría de los países subdesarrollados es punto menos que imposible conseguir información detallada de los derechos de exportación de las diferentes industrias.

4. *Dificultades estadísticas.* Los estudios estadísticos dependen de la facilidad de obtener los datos esenciales, y la recopilación de estadísticas del ingreso nacional es un trabajo difícil en sí, no sólo cuando se trata de países subdesarrollados sino aun en aquellos progresivos que tienen un buen servicio estadístico. Hay que tener en cuenta diferentes grupos de transacciones, los datos tienen que ser examinados desde diferentes puntos de vista y cuando faltan hay que suministrar la información recurriendo a suposiciones aproximadas. La dificultad mayor en las investigaciones en torno a los ingresos públicos en los países subdesarrollados consiste en la falta de o deficiente calidad de los datos disponibles y en la escasez de personal de estadística bien preparado para recoger los datos, examinarlos y analizarlos. Solamente en estos últimos años, debido principalmente al énfasis que se ha hecho del desarrollo de la economía planeada, es que se ha tomado en serio proporcionar estadísticas. En algunos casos como el del comercio extranjero, la producción agrícola y sus precios y las diversas actividades del gobierno central existe información hasta cierto punto de confianza. En otras esferas tales como la producción industrial y sus precios, los servicios personales, el comercio interior etc., la información asequible es de carácter fragmentario y las lagunas que existen no se pueden salvar, porque no hay investigaciones ni muestras complementarias. Algunos de los datos disponibles tienen que ser verificados con frecuencia y con el mayor cuidado antes de poder utilizarlos. "Es en realidad más seguro respecto a muchas de las colonias el asumir que las cifras están equivocadas hasta que no se pruebe lo contrario".<sup>31</sup> También surgen dificultades que en algunos aspectos de importancia son distintas de las que ocurren solamente debido a las limitaciones de los datos existentes, y se deben principalmente a la estructura económica y social de los países a los que concierne, donde puede que haya transacciones que se lleven a cabo fuera de las normas regulares del comercio, que haya mucha producción en establecimientos pequeños o que no existan mercados integrales para productos y servicios. A todo esto hay que agregar la actitud

<sup>31</sup> A. R. Prest, *op. cit.*, p. 22. En realidad el Memorandum on International Statistics que publica el U. S. Bureau of the Budget, y que clasifica los presupuestos de ingresos nacionales de acuerdo a su veracidad, incluye a todos los presupuestos de los países subdesarrollados como pasables o flojos. Sólo los presupuestos de Puerto Rico están clasificados como buenos. Véase también a P. Studenski, *op. cit.*, p. 263-4.

que toma la gente del país para proporcionar información al investigador, que suele ser de desconfianza y timidez, por no decir apatía, debido a que los funcionarios oficiales se les toma usualmente por recaudadores de contribuciones o asesores de nuevas cargas fiscales o de cualquiera otra índole.<sup>32</sup>

Las dificultades de carácter conceptual y estadístico a que hemos aludido suscitan la cuestión de cuál debe ser la política estadística a seguir y qué clase de partidas nacionales serían las más prácticas para los fines específicos que persiguen los países subdesarrollados. En otras palabras, los que se dedican a calcular el ingreso nacional en países subdesarrollados ¿deben esforzarse por formular partidas detalladas de los ingresos públicos o deben de tratar de establecer partidas con arreglo a sectores y o tablas de ingresos y producción a fin de concentrar la atención en la relación estructural y por sectores que pudiera tener entre sí la economía del país? Esta pregunta ha llevado a una controversia a los economistas D. Seers y A. R. Prest en la que luego han participado otros economistas.<sup>33</sup> El argumento de Seers presenta dos aspectos: primero, que asumiendo que fuera necesario formular un total de partidas por concepto de ingresos públicos, la preparación de las tablas o gráficas antes aludidas crearía muchas dificultades debido a la divergencia de ingresos por razones geográficas y nacionales, la dudosa interpretación del concepto de ingreso referente a productos sin mercado, y la inexactitud y escasez de datos estadísticos en estos países. En segundo lugar pone en duda la conveniencia de totalizar las partidas del ingreso nacional en países subdesarrollados. Sostiene que basarse en el ingreso nacional para hacer comparaciones de carácter internacional o intertemporal, como un índice en los cambios de la productividad y el progreso económico en esos países, es bastante incierto, sobre todo si se tiene en cuenta que el problema más grave con que se enfrentan es el de la estabilidad económica, esto es, la inflación. Afirma, en consecuencia, que no es el total de las cifras de ingresos públicos lo que debe interesarnos sino la relación entre los varios sectores en efectivo dentro de la economía del país, y de aquí que los escasos recursos estadísticos

<sup>32</sup> V. M. Dandekar, *op. cit.*, p. 59 y sig., en donde indica que como las familias no están muy dispuestas a dar información sobre sus ingresos, sus gastos etc., una selección investigativa al azar debe ser sustituida por el procedimiento de familias que estén dispuestas a suministrar información.

<sup>33</sup> Véase D. Seers, "The Role of National Income Estimates in the Statistical Policy of an Underdeveloped Area", *The Review of Economic Studies*, Vol. XX (1952-53), p. 159-168; A. R. Prest, "The Role of National Income Estimates in the Statistical Policy of an Underdeveloped Area: Un comentario", *op. cit.*, Vol. XXI (1953-54), p. 223-28; W. Hollinger, "National Income Estimates in the Statistical Policy of an Underdeveloped Area: Un comentario", *op. cit.*, Vol. XXII (1954-55), p. 220-5; I. G. Stewart, "National Income Estimates in the Statistical Policy of an Underdeveloped Area. Otro comentario", *op. cit.*, Vol. XXII (1954-55), p. 220-7; A. T. Peacock y D. G. M. Dosser, "Input-Output Analysis in an Underdeveloped Country: Estudio de un caso", *op. cit.*, Vol. XXV (1957-58), p. 21-4.

debieran emplearse, como primer trabajo, a establecer partidas por sectores y gráficas de ingresos y de producción, basadas en los sectores más importantes de la economía del país, los cuales, según Seers, son el comercio extranjero, las actividades del gobierno, las minas, de todo lo que se puede conseguir datos de las partidas de ingresos y de gastos. A. R. Prest pone en tela de juicio el razonamiento de Seers, por aquello de que uno no sabe qué sector tiene mayor importancia relativa en un determinado país subdesarrollado, a menos que uno tenga primeramente un presupuesto del ingreso total del país. Tampoco es cosa de decir, agrega, que el problema más apremiante en la economía de un país subdesarrollado es el de la inflación, cuando son problemas por lo menos tan importantes el de la equidad en los impuestos, la distribución de concesiones que sólo pueden verse en las partidas del ingreso nacional; Peacock y Dosser, basados en su experiencia de Tanganyka, llegaron a la conclusión de que hay dos serios obstáculos en el trabajo de ingreso y producción de los países subdesarrollados; el primero de ellos es que hay escasa interdependencia entre los diferentes sectores en los países poco desarrollados<sup>34</sup> y segundo que el recopilar datos para las tablas de ingresos y producción sería un trabajo intenso e inútil, porque el resultado es averiguar si no hay interdependencia o ésta es mínima.

Por último se suscita la cuestión del empleo de las estadísticas en países subdesarrollados. Esto depende, principalmente, de que el gobierno desee emplear, si es capaz de ello, las estadísticas del ingreso nacional para intervenir, encauzar o controlar la economía. Si se cree que "es imposible o indeseable por parte del gobierno tomar parte activa en los asuntos económicos, entonces se puede argumentar que bastaría con los datos más elementales que ofrecen los ingresos públicos".<sup>35</sup> Por otra parte el número de datos y su minuciosidad será tanto mayor cuanto lo sea el interés del gobierno en los asuntos económicos del país para establecer la importancia relativa de los diferentes sectores, su grado de desarrollo, el efecto de las variaciones cíclicas en cada uno de ellos, el nivel y grado de crecimiento del consumo privado y público, el desarrollo de las inversiones en el interior y en el extranjero, la distribución de los ingresos, su estructura, las fuentes de ahorro y su trascendencia, el papel que el estado desempeña en los gastos corrientes y en la acumulación de capital todo lo cual tendría que reflejarse en las partidas del ingreso nacional. Una información de esta especie hace menos difícil el estimar de un modo objetivo las consecuencias económicas de

<sup>34</sup> Aun en el caso de Jamaica que se puede decir está más desarrollado que Tanganyka se puede ver la falta de interdependencia entre los segmentos más importantes de la producción. Véase a A. Thorne, *op. cit.*, y a A. R. Prest, *op. cit.*, p. 26.

<sup>35</sup> A. R. Prest, *op. cit.*, p. 18.

la política a seguir, según las alternativas, para la distribución de recursos, proporciona datos básicos para el inversionista del país o del extranjero acerca de la extensión y forma del mercado del interior del país o de la demanda de artículos y servicios de diferentes clases, y para determinar la política fiscal adecuada y otras normas a seguir por el gobierno según las condiciones económicas que existan. Las partidas de ingresos públicos tendrán, además, un propósito muy útil, especialmente en las colonias o dependencias, para poder determinar la cantidad y el destino de concesiones unilaterales, subsidios y otras ayudas semejantes. También servirían de datos básicos en los debates políticos. Por ejemplo, en Puerto Rico, antes de que se llegara al desarrollo de los presupuestos de ingreso nacional existía la creencia de que los propietarios ausentes que vivían principalmente en los Estados Unidos, controlaban una parte considerable de la economía, problema de que habían tratado diferentes partidos políticos. Hechos los cálculos de los ingresos públicos y sus partidas correspondientes se averiguó que el ingreso que fluía al exterior procedente de propiedades era menor de un 5% del ingreso nacional neto total.<sup>36</sup>

Como indica el título de este trabajo, hemos tratado simplemente de exponer algunos de los aspectos controversiales en los cálculos en los ingresos públicos en países subdesarrollados. Es inútil agregar que estos problemas están lejos de haber sido resueltos definitivamente. Se puede afirmar, sin embargo, que el creciente interés que se va despertando en este campo esclarecerá en el futuro de algunos de los aspectos que hoy permanecen oscuros e insolubles.

---

<sup>36</sup> Véase a D. Creamer, "Uses of National Income Estimates in Underdeveloped Areas, Int'l Ass'n for Research in Incomes and Wealth", *Income and Wealth Series III*, (Cambridge: 1953), p. 216.